

Дело C-598/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

6 август 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Испания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

17 юли 2019 г.

Жалбоподател:

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE)

Отвeтник:

Diputación Foral de Guipúzcoa

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO SALA DE LO  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (СЪСТАВ ПО  
АДМИНИСТРАТИВНИ СПОРОВЕ НА ВЪРХОВНИЯ СЪД НА  
БАСКАТА АВТОНОМНА ОБЛАСТ)**

[...][информация за спора и за страните]

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

[...][членове на съдебния състав]

Билбао, 17 юли 2019 г.

**I. ФАКТИ**

**ПЪРВО.** Жалбата [...] е подадена от Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE) (Национална конфедерация на центровете за подпомагане чрез работа (НКЦПР) срещу решението на Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa (Съвет на местната власт, Гипускоа, Испания) от 15 май 2018 г. за приемане на указанията към

възлагащите органи на тази институция относно запазването за центрoвете за подпомагане чрез работа със социална цел) [ориг. 2] или за предприятията за интеграция както на правото на участие в процедури за възлагане на обществени поръчки или на обособени позиции от тях, така и на изпълнението на част от тези поръчки за програми за създаване на защитени работни места.

[...]

**ВТОРО.** В жалбата [...] жалбоподателят иска „да се постанови съдебно решение, с което да се отмени обжалваното решение и да се установи, че няма място за използване на понятието „свс социална цел“ по отношение на центрoвете за подпомагане чрез работа като субекти, за които е предназначено запазването на поръчките [...], предмет на решението, в приложение на предвиденото в член 20 от Директива 2014/24/ЕС, или, при условията на евентуалност и в случай че [...] бъде сметнато за необходимо [...], да се отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз с цел да се установи правилното тълкуване на Договорите във връзка с валидността на приетите от испанския законодател решения относно ограниченията, свързани с въвеждането на фигурата на центрoвете за подпомагане чрез работа *свс социална цел* с допълнителна разпоредба 4 и заключителна разпоредба 14 от Ley 9/2017 (Закон 9/2017), с оглед на предвиденото в член 20 от Директива 2014/24/ЕС“.

Това искане се основава на несъответствието на обжалваното решение и съответно на допълнителна разпоредба 4 и заключителна разпоредба 14 от послужилия като основание за това решение Ley 9/2017 de contratos del sector público (Закон 9/2017 за обществените поръчки) от 8 ноември 2017 г., с член 20 от Директива 2014/24/ЕС, доколкото те ограничават предвиденото в тази разпоредба договорно запазване на поръчките за центрoвете за подпомагане чрез работа свс социална цел, като по този начин изключват от обхвата на това запазване центрoвете за подпомагане чрез работа с търговска цел; според данните за 2015 г. този вид центрoве, незаслужаващи квалификацията „свс социална цел“, и наетият от тях персонал представляват 50 % от съществуващите в Испания.

Жалбоподателят посочва, че всички учредени в Испания центрoве за подпомагане чрез работа отговарят на изискванията по член 20 от Директива 2014/24/ЕС, т.е. извършват дейност по насърчаване на заетостта на хора с увреждания или в риск от изключване от пазара на труда и персонал, от който най-малко 30 % са хора с увреждания; от друга страна, разпоредбите на националния закон, на който се основава обжалваното решение, изискват за същата цел учредяване на субект с нестопанска цел и реинвестиране на печалбата.

Според жалбоподателя по този начин категорията центрoве за подпомагане чрез работа свс социална цел, създадена с допълнителна разпоредба 4 от

Закон 9/2017 във връзка със заключителна разпоредба 14 от този закон, изключва от достъпа до запазените обществени поръчки по член [ориг. 3] 20 от Директива 2014/24/ЕС субекти, които отговарят на изискванията по тази разпоредба, както е случаят с центровете за подпомагане чрез работа, които съгласно член 43 от Real Decreto Legislativo 1/2013 (Кралски законодателен декрет 1/2013) (в редакцията му преди Закон 9/2017) осъществяват дейност по производство на стоки или предоставяне на услуги, участвайки редовно в сделки на пазара, и имат за цел осигуряването на платена работа на хората с увреждания и най-малко 70 % от наетия от тях персонал са работници с увреждания.

Накрая, жалбоподателят твърди, че транспонирането в испанския правен ред на член 20 от Директива 2014/24/ЕС със Закон 9/2017 не отговаря на изискванията и целта на запазването ([...] съображения 28 и 36 съответно от Директива 2004/18/ЕС и от Директива 2014/24/ЕС) и нарушава принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация при възлагането на обществени поръчки, които съгласно съображение 37 от втория от посочените правни актове трябва да се прилагат като основни принципи на правото на Съюза при формулирането на съответните мерки с цел осигуряване на тяхната ефективност.

**ТРЕТО.** В отговора на жалбата [...] ответникът Diputación Foral de Gipuzkoa възразява срещу уважаването на жалбата и отправянето на преюдициално запитване до Съда на ЕС със следните доводи:

1. Допълнителна разпоредба 4 от Закон 9/2017 за обществените поръчки от 8 ноември 2017 г. транспонира член 20 от Директива 2014/24/ЕС в рамките на ограниченията и съобразно предвидените в тази разпоредба цели на запазването в полза на защитени и социални предприятия, посочвайки като субекти, за които то е предназначено, центровете за подпомагане чрез работа и предприятията за интеграция, отговарящи на изискванията, предвидени в преработения текст на Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Общ закон за правата на лицата с увреждания и тяхната социална интеграция), приет с Real Decreto Legislativo 1/2013 (Кралски законодателен декрет 1/2013), и в Ley 44/2007 de empresas de inserción social (Закон 44/2007 за предприятията за социална интеграция); накратко, става въпрос за субекти или лица, които са с нестопанска цел, поели са задължение да реинвестират печалбата, която реализират при осъществяване на дейността си, и основната им дейност е професионалното и социалното интегриране на хора с увреждания и социално изключени лица.

2. В Директива 2014/24/ЕС (член 20) са използвани термини, които поради своя широк обхват или общ характер („защитени предприятия“, „социални предприятия“ и „икономически оператори“) позволяват транспонирането ѝ във вътрешния правен ред по начина, по който това е

направено с допълнителна разпоредба 4 от Закон 9/2017 за обществените поръчки.

3. Директива 2014/24/ЕС не определя точно и безусловно обхвата на предвиденото в член 20 от нея запазване, така че, бидейки транспонирана в испанския правен ред **[ориг. 4]** със съобразени с него термини, не може да се прави позоваване на директния ефект на посочената разпоредба.

**ЧЕТВЪРТО.** [...] [процесуални въпроси съгласно националното законодателство]

С определение [...] се изисква: „[...] [...] от страните да представят в срок от десет дни писмените си становища относно отправянето на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (член 267 ДФЕС) с въпрос дали при транспонирането на член 20 от Директива 2014/24/ЕС във вътрешното право субективният обхват на предвиденото от тази разпоредба запазване на поръчките може да бъде определен по начин, който ограничава прилагането му до определени субекти сред посочените в нея (защитени предприятия и икономически оператори), въпреки че изключените субекти отговарят на изискването най-малко 30 % от служителите им да са хора с увреждания и целта или дейността им е социалното и професионалното интегриране на тези хора“.

**ПЕТО.** Жалбоподателят е поискал преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз да се отправи с формулировката в определението [...] и в съответствие с основанията на жалбата му във връзка с изискванията и обхвата на запазването на поръчките, предвидено в член 20 от Директива 2014/24/ЕС.

В същата процедура ответникът посочва, че не е необходимо да се отправя преюдициално запитване предвид използваните в Директива 2014/24/ЕС безусловни термини и транспонирането ѝ във вътрешното право в рамките на предвидените в нея ограничения и съобразно целите ѝ.

## **II. ПРАВНА ОБОСНОВКА**

**ПЪРВО.** Решение на Съда на Европейския съюз, раздел 1, от 9 септември 2015 г. ([...] ECLI:EU:C:2015:564), постановено по дело C-72/14, гласи:

„53. Член 267 ДФЕС предоставя компетентност на Съда да се произнася по преюдициални запитвания както относно тълкуването на Договорите и актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, така и относно валидността на тези актове. Втората алинея от този член гласи, че национална юрисдикция може да отправя такива въпроси до Съда **[ориг. 5]**, ако счита, че по тях е необходимо решение, за да се произнесе, а третата алинея на същата разпоредба — че тя е длъжна да сезира Съда, ако

решенията ѝ не подлежат на обжалване съгласно националното право (решение Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 40). [...].

55. Съдът е пояснил, че юрисдикцията, чиито решения не подлежат на съдебно обжалване съгласно вътрешното право, е длъжна, когато пред нея е повдигнат въпрос относно правото на Съюза, да изпълни задължението си за сезиране, освен ако е установила, че повдигнатият въпрос е ирелевантен или че съответната разпоредба от правото на Съюза вече е била тълкувана от Съда, или че надлежното прилагане на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за каквото и да е основателно съмнение. Съдът допълва, че наличието на такава възможност трябва да се преценява в светлината на специфичните характеристики на правото на Съюза, на особените трудности, свързани с неговото тълкуване и на риска от разминавания в съдебната практика в рамките на Съюза (решение по дело Cilfit и др., 283/81, EU:C:1982:335, т. 21) [...].“

От своя страна Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) се е произнесъл относно съществените аспекти на отправянето на преюдициално запитване до Съда на ЕС в неотдавна постановеното решение от 17 декември 2018 г. [...] на състава по административни спорове (ROJ: STS 4260/2018; RC 553/2018):

„[...] когато е повдигнат въпрос за евентуалното противоречие на национална норма с правото на Съюза, съдът, дори когато не е последна инстанция, е длъжен да мотивира причините, поради които счита, че не е налице противоречие между националната и общностната норма, на която се прави позоваване, и поради които не е необходимо отправянето на преюдициално запитване, тъй като според него е приложима доктрината за „ясния акт“ или „изяснения акт“ [...].“

В приложение на посочената доктрина по-долу са изложени:

- а) Спорът по делото.
- б) Тълкуването и прилагането на норма от правото на Европейския съюз като условие за разрешаването на спора.
- в) Съмненията относно съответствието на приложимото в случая национално право с такава норма от правото на Европейския съюз.

**ВТОРО.** С обжалваното в това производство решение са приети указанията към възлагащите органи на Diputación Foral de Gipuzkoa [ориг. 6] за запазените поръчки, чиято уредба — член 20 от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. — е транспонирана в испанския правен ред със Закон 9/2017 за обществените поръчки от 8 ноември 2017 г., по-конкретно с четвърта допълнителна разпоредба от този закон:

„1. С решение на Министерския съвет или на компетентния орган на автономните области и на административно-териториалните единици се определят минимални проценти на запазване на правото на участие в процедурите за възлагане на определени поръчки или на обособени позиции от тях за центровете за подпомагане чрез работа със социална цел и за предприятията за интеграция, уредени съответно в преработения текст на Общия закон за правата на лицата с увреждания и тяхната социална интеграция, приет с Кралски законодателен декрет 1/2013 от 29 ноември 2013 г., и в Закон 44/2007 за уреждане на режима на предприятията за интеграция от 13 декември 2007 г., които отговарят на установените в посочената правна уредба изисквания, за да се считат за такива, или минимален процент на запазване на изпълнението на поръчки за програми за създаване на защитени работни места, при условие че процентът на работниците с увреждания или в положение на социално изключване на центровете за подпомагане чрез работа, предприятията за интеграция или програмите е предвиденият в съответната им правна уредба и при всички случаи най-малко 30 %.

В посоченото решение на Министерския съвет или на компетентния орган на автономните области и на административно-териториалните единици се определят минималните условия, за да се гарантира изпълнението на предвиденото в предходната алинея.

[...][преходна процедура, която не е от значение за настоящото производство]

2. В обявлението за обществена поръчка трябва да се съдържа позоваване на настоящата разпоредба.

[...][финансови гаранции, който въпрос не е от значение за настоящото производство]“. [ориг. 7]

Възпроизведената по-горе разпоредба прилага запазването на обществените поръчки по член 20 от Директива 2014/24/ЕС за центровете за подпомагане чрез работа със социална цел и за предприятията за интеграция, уредени в посочените норми, което води до изключването от тази област на регулиране на центровете за подпомагане чрез работа (с частни и несоциални цели), представлявани на национално равнище от конфедерацията жалбоподател.

Съответствието на посочената по-горе разпоредба от испанското право, на която се основава обжалваното решение на Diputación Foral de Gipuzkoa, с член 20 от Директива 2014/24/ЕС е спорно, както е посочено в точки 2 и 3 от изложението на фактите от настоящото определение, поради което изходът на делото зависи от тълкуването на тази разпоредба от правото на Европейския съюз, тъй като ако се приеме, както твърди жалбоподателят, че центровете за подпомагане чрез работа, които не попадат в категорията „със социална цел“, за която се отнася допълнителна разпоредба 4 от Закон

9/2017 за обществените поръчки, отговарят на предвидените в член 20 от Директива 2014/24/ЕС изисквания и цели за получаване на достъп до запазените от тази разпоредба обществени поръчки, изключването им от обхвата на запазването по силата на посочената по-горе вътрешна разпоредба не би било в съответствие с цитираната по-горе разпоредба от общия правен ред.

Ето защо трябва да се установи дали посочената по-горе вътрешна уредба определя изисквания или условия за достъп до запазените поръчки по член 20 от Директива 2014/24/ЕС, по-конкретно по отношение на центрoвете за подпомагане чрез работа, които не са в съответствие с режима по тази разпоредба, с какъвто държавата членка не разполага, поради което се налага тълкуването ѝ [...] от Съда на Европейския съюз.

Всъщност уредбата на центрoвете за подпомагане чрез работа със социална цел, въведена в испанското право със Закон 9/2017 за обществените поръчки, налага допълнителни изисквания за достъп до посоченото запазване на обществени поръчки, различни от установените в член 20 от Директива 2014/24/ЕС, както без никакво затруднение може да се установи при сравняването на двете разпоредби:

– Член 20 от Директива 2014/24/ЕС. Запазени поръчки:

„1. Държавите членки могат да запазят правото на участие в процедури за възлагане на обществена поръчка за защитени предприятия или икономически оператори, чиято основна цел е социалното и професионално интегриране на хора с увреждания или хора в неравностойно положение, или да предвидят такива поръчки да бъдат изпълнявани по програми за създаване на защитени работни места, при условие че най-малко 30 % от служителите на тези предприятия, **[ориг. 8]** икономически оператори или програми са работници с увреждания или в неравностойно положение.

2. В поканата за участие в състезателната процедура трябва да се съдържа позоваване на настоящия член.“

– Заключителна разпоредба 14 от Закон 9/2017 [...] определя центрoвете за подпомагане чрез работа със социална цел, за които възпроизведената по-горе допълнителна разпоредба 4 от този закон запазва обществените поръчки, по следния начин:

„[...] За центрoве за подпомагане чрез работа със социална цел се считат центрoвете, които отговарят на изискванията по член 43, параграфи 1 и 2 от преработения текст на Общия закон за правата на лицата с увреждания и тяхната социална интеграция, приет с Кралски законодателен декрет 1/2013 от 29 ноември 2013 г. [...], и са учредени и пряко или непряко притежавани с повече от 50 % от един или няколко публични или частни субекти без стопанска цел или чийто социален характер е определен в устава, независимо дали са сдружения, фондации, публичноправни сдружения,

кооперации със социална цел или други субекти на социалната икономика, както и центрове, притежавани пряко или непряко чрез контролиращо дружество по смисъла на член 42 от Código de Comercio (Търговски кодекс) от посочените по-горе търговски дружества, и при условие че във всеки от случаите в техния устав или дружествен договор е предвидено задължение за реинвестиране на цялата им печалба с цел създаване на възможности за работа за хора с увреждания и постоянно повишаване на тяхната конкурентоспособност и дейност в областта на социалната икономика, като във всички случаи имат право да я реинвестират в своя център за подпомагане чрез работа или в други центрове за подпомагане чрез работа със социална цел“.

**ТРЕТО.** В заключение този съд изпитва съмнения, че при транспонирането на член 20 от Директива 2014/24/ЕС в испанския правен ред, от чието тълкуване зависи изходът на делото, субективният обхват на предвиденото в посочената общностна разпоредба запазване на поръчките може да бъде определен с формулировката в уредбата на фигурата на „центрове за подпомагане чрез работа със социална цел“, чиято последица е изключването от обхвата на това запазване на предприятия или икономически оператори като представляваните от жалбоподателя, въпреки че отговарят на предвиденото в посочената по-горе разпоредба на правото на ЕС изискване най-малко 30 % от служителите им да са хора с увреждания и целта или дейността им е тяхното социално и професионално интегриране.

По изложените съображения и на основание на член 267, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз [ориг. 9] настоящият съд

### ОПРЕДЕЛИ

Отправя до Съда на Европейския съюз следния въпрос за тълкуване:

„Трябва ли член 20 от Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки да се тълкува в смисъл, че субективният обхват на предвиденото в него запазване не може да се определи по такъв начин, че от обхвата му да се изключат предприятия или икономически оператори, които отговарят на изискването най-малко 30 % от служителите им да са хора с увреждания и чиято цел или дейност е социалното и професионалното интегриране на тези хора, с налагането на допълнителни изисквания, свързани с учредяването, характера и целите на посочените субекти, тяхната дейност, инвестиции или от друг характер?“.

[...][заклучителни формулировки и подписи]